DIRETRIZES PARA UMA ANÁLISE ECONÔMICA

Objetivos

Como uma das principais características definidoras da MCC é o foco na medição de resultados e desempenho dos investimentos, todos os componentes da proposta devem ser submetidos a uma análise econômica minuciosa, conforme viável às circunstâncias do país, preferivelmente iniciando-se nas etapas iniciais do processo de avaliação da proposta. As metas da MCC abrangem a busca do retorno mais alto possível a seus investimentos nos países qualificados, ao mesmo tempo em que se obtém uma redução da pobreza, sem transgredir o princípio de autonomia e responsabilidade do país em questão. Precisamos de análises e fundamentações econômicas que comecem bem no início e sejam refinadas continuamente durante o processo de avaliação e auditoria (*due diligence*), para que se possa avaliar a lógica e as repercussões potenciais no crescimento econômico e na redução da pobreza, testar as alegações de necessidade e a suficiência dos componentes do projeto para alcançar o objetivo geral, e examinar elos e dependências críticas. A análise econômica é um dos mecanismos que usaremos para fazer a triagem e chegar a um acordo sobre os componentes das propostas, para estudar alternativas, comparando-as com as experiências da MCC e de terceiros, e para maximizar resultados.

Avaliação primordial

Quando uma proposta é recebida, ou quando se recebem informações importantes do provável conteúdo de uma proposta, a MCC faz uma análise econômica preliminar da proposta, ou pelo menos uma análise rápida, idealmente junto com um exame inicial de sua viabilidade técnica e capacidade institucional. A fim de manter o nosso foco na missão da MCC de promover a redução da pobreza através do crescimento econômico e da utilização mais eficiente dos nossos recursos, devemos pedir estimativas quantitativas, ainda que aproximadas, das repercussões econômicas e distributivas (por exemplo, a repercussão na redução da pobreza) dos componentes da proposta antecipadamente, de modo que os resultados econômicos possam ser considerados ao mesmo tempo, e com pelo menos o mesmo peso, que quaisquer outras medidas que precisem ser pesadas para que uma proposta seja considerada, em todo ou em parte, um "bom pacto". Essas análises econômicas deveriam incluir a caracterização da natureza, magnitude e momento dos efeitos econômicos da proposta em grupos-chave, avaliando-se a repercussão acumulada desses efeitos e identificando-se os principais fatores que afetam a probabilidade, magnitude e direção dos efeitos[1]. Por último, a fim de auxiliar o processo

[1] Embora, de um modo geral, o crescimento econômico não afete significativamente a distribuição de renda de um país, os resultados podem variar conforme o caso. Portanto, a avaliação baseada em expectativas sobre o futuro dos efeitos distributivos esperados de uma proposta é um complemento natural a estimativas dos efeitos do crescimento econômico.

de avaliação e auditoria (*due diligence*), a análise econômica deve esclarecer a causalidade subjacente à proposta e identificar as principais questões que precisam ser testadas e priorizadas no processo de avaliação e auditoria.

Fica claro que as análises econômicas precisarão ser refinadas repetidamente à medida que surjam mais e melhores informações. O ponto principal, entretanto, é o fato de ser mais provável concluirmos pactos de alta qualidade rapidamente se incentivarmos os países a pensarem nos resultados econômicos desde o início, e se começarmos a trabalhar com os países desde o princípio, antes da elaboração do memorando de oportunidade. Em muitos casos, será apropriado enviar uma missão composta de funcionários e consultores relevantes para a criação do memorando que antecede o documento de concepção ou a proposta preliminar e que representem adequadamente as relações com o país, o grupo de monitoração e avaliação (M&E - *Monitoring and Evaluation*), e o grupo de análises de mercados e setoriais (MSA – *Markets and Sector Assessment*) tão logo seja possível. Naturalmente, o máximo de informações que puderem ser coletadas de modo rápido de fontes em Washington deveriam ser examinadas antes de viajar. Em alguns caso, pode ser possível ao MSA prover com nível razoável de facilidade uma idéia da viabilidade técnica, ou ao M&E ter uma idéia das repercussões econômicas sem ter que participar da missão exploratória.

Pode parecer óbvio, mas talvez valha a pena dizer que nossa análise econômica deve ser iniciada no início do processo, a fim de ajudar o país anfitrião a identificar os principais problemas, constatar as faltas de dados, etc., que então serão refinados em conjunto com o país anfitrião de acordo com o progresso da proposta - ao invés de se calcular tudo isso no final do processo, quando o programa já tiver sido elaborado.

Taxa de retorno econômico

Procuraremos calcular a taxa de retorno econômico real de cada um dos principais componentes do pacto e, tanto quanto possível, do pacto como um todo. Na maioria dos casos, não faremos investimentos grandes o suficiente em relação à economia total a ponto de precisarmos identificar uma repercussão mensurável em níveis muito altos de agregação. Não faz sentido gastarmos tempo e recursos escassos em modelos grandes e demorados. Deve-se coletar o máximo possível de informações que puderem ser coletadas em cada etapa do processo de avaliação da proposta, em termos de custos e benefícios, sobre os componentes da proposta. Isso abrange repercussões econômicas quantificativas e qualitativas. Devemos procurar quantificar o máximo possível de efeitos aparentes sobre todas partes afetadas identificáveis de modo significativo. (As partes apropriadas incluirão alguns destes elementos (mas, na maioria dos casos, não todos estes elementos): entidades governamentais, funcionários, clientes, fornecedores, concorrentes, empresas novas no mercado, fabricantes de produtos complementares, populações locais, vizinhos e o restante da sociedade.) Isto deveria ser uma parte natural do trabalho com países qualificados, para que possam encontrar e assumir a responsabilidade em relação a oportunidades com o máximo de prioridade e retornos possíveis, ao invés de apenas se concentrarem em componentes cujo preparo seja mais avançado.

Será preciso decidir sobre a viabilidade (em termos de tempo, custos e exatidão) da quantidade e dos tipos de dados a serem coletados, e até que ponto se deve quantificá-los. Pode ser possível, ao longo do tempo, elaborar padrões de dados que possam ser mais uniformes entre os países e as equipes. Em muitos casos, fazer uma análise de vulnerabilidade em relação às maiores variáveis poderá, pelo menos, reduzir a necessidade de um refinamento extenso e demorado dos dados e das estimativas. Com o passar do tempo, e com análises mais detalhadas a partir da experiência de terceiros, pode ser que consigamos identificar certos setores ou tipos de projetos cujos benefícios sejam tão evidentes e sem controvérsias a ponto de não precisarmos usar recursos escassos para validá-los, mas atualmente ainda não estamos nesse nível. Mesmo nessas áreas, devemos empreender análises econômicas do modo mais quantitativo possível, expressando o que for presumido e articulando os pontos mais delicados, levando em conta o aumento dos custos (e do nível de especulação) exigido por um grau de precisão mais elevado. Além disso, futuras pesquisas podem permitir que identifiquemos dados úteis, derivados da experiência da MCC e de outros, sobre as taxas de retorno econômico esperadas e realizadas por setor.

Além de calcular a taxa de retorno econômico real a partir de informações obtidas de maneira judiciosa, devemos relacionar e descrever aspectos externos altamente prováveis, mas não quantificados ou inquantificáveis, tanto positivos quanto negativos. No caso da parte quantificável da análise econômica, a MCC usará, para a taxa de retorno econômico, uma taxa mínima de retorno estabelecida que varia de acordo com as circunstâncias do país. Embora não seja possível em todos os casos, procuraremos garantir que a taxa de retorno econômico real exceda a média da taxa histórica de crescimento real dos três anos anteriores[2], e quando ocorrerem fatos externos não quantificados que elevem o retorno significativamente. (Queremos evitar o investimento desnecessário de recursos escassos no desenvolvimento de modelos complexos para gerar resultados.)

É preciso notar que, em alguns casos, será apropriado, qualquer que seja a taxa de retorno econômico, examinar o subconjunto de fluxos de custo e benefícios que produz a taxa de retorno financeiro, a fim de garantir a sustentabilidade e a viabilidade do projeto proposto, incluindo as normas tarifárias. Nestes casos, é pouco provável que um componente com uma taxa negativa de retorno financeiro seja aceitável, mas uma taxa que ultrapasse a média histórica da taxa de crescimento de três anos pode ser aceitável se os fatos externos forem suficientemente positivos.

Trabalho futuro

Além da possibilidade de um desenvolvimento futuro de evidência sumária e padrões de dados, existem algumas questões técnicas e práticas interessantes e difíceis para as quais não temos respostas no momento, ou apenas respostas parciais. A resposta para a questão do período de tempo durante o qual deveríamos examinar os cálculos de taxa de retorno econômico, neste momento, é "durante a vida natural daquele componente". A menos que uma escolha de projeto esteja sendo feita entre dois componentes de proposta com taxas de retorno econômico relativamente semelhantes, não propomos que se faça um ajuste para períodos diferentes de fluxos de benefícios. O nível de

[2] Essa taxa mínima interna de retorno será revisada quando tivermos mais dados e experiência derivada dos nossos próprios projetos e de uma análise da experiência derivada de países em desenvolvimento de um modo geral.

confiança que temos na taxa de retorno econômico como calculada, que dependerá bastante em quão bem preparado for o projeto, estará diretamente relacionado com a confiança que temos nas estimativas de custo do programa e nas pressuposições em que se baseia a análise da taxa de retorno econômico. As taxas de retorno econômico serão calculadas pela própria MCC, pelos países parceiros ou por ambos trabalhando em conjunto, conforme o caso. Todavia, a qualidade da análise terá que satisfazer a MCC. Diferenças na disponibilidade, confiabilidade e qualidade dos dados, assim como em lapsos de dados, entre países e entre componentes, terão que ser toleradas após termos buscado, de modo razoável, melhorar os que podemos obter. Os fatos e as circunstâncias do pacto deverão determinar se as taxas de retorno econômico gerais serão obtidas por médias ponderadas de custo, por uma combinação de fluxos de custos e benefícios de alguns ou de todos os componentes, ou através de uma outra abordagem que possa vir a ser sugerida. O grau de elaboração do modelo de qualquer componente corresponderá, da mesma forma, ao que se considerar "suficientemente bom". De um modo geral, a utilidade de informações adicionais ou de refinamentos na metodologia está relacionada a quanto isso mudaria a concepção do projeto ou as decisões de execução.

Também é preciso considerar se deveríamos usar a taxa de retorno econômico ou o valor presente líquido na análise econômica para selecionar um projeto. Parece haver argumentos razoáveis em prol da adoção do valor presente líquido invés da taxa de retorno econômico como instrumento para a tomada de decisões. Os fluxos a serem descontados seriam os mesmos do cálculo da taxa de retorno econômico. A dificuldade seria escolher uma taxa de desconto, e para isso não temos uma orientação clara. Testar o custo do projeto e os fluxos de benefício utilizando várias taxas de desconto para verificar a vulnerabilidade temporal de riscos e retornos seria uma boa opção em qualquer caso, mas esse tipo de teste não resolve a questão de escolha da taxa apropriada. (Ocorre a mesma dificuldade de seleção de taxa, naturalmente, na seleção de uma taxa mínima de retorno estabelecida para a seleção do projeto, mas existe uma base empírica para relacionar as taxas mínimas de retorno estabelecidas com as taxas históricas de crescimento do país.) Poderia ser útil calcular e demonstrar os valores presentes líquidos, além das taxas de retorno econômico, mas a MCC não proporia essa exigência de um modo geral. No entanto, quando se compara o impacto econômico de alternativas de projeto mutuamente exclusivas de tamanhos diferentes, a taxa de retorno econômico e o valor presente líquido podem levar a escolhas diferentes, e o valor presente líquido poderia ser considerado em circunstâncias limitadas.

Funcionários da MCC responsáveis

Devido ao seu conhecimento especializado em análise econômica, os funcionários do M&E assumiriam a responsabilidade primária na execução ou na supervisão de análises econômicas das atividades propostas. (Os funcionários do MSA podem, particularmente em projetos de infra-estrutura, ter um grande envolvimento na produção de taxas de retorno econômico, assim como os funcionários de relações com o país, em situações específicas.) Além disso, e na medida em que houver evidência prática, o pessoal de M&E procurará identificar comparações úteis e relevantes de atividades dentro dos programas propostas e, possivelmente, entre os programas, com base em análises econômicas.